

## Die USA und EU auf Kollisionskurs? Neue Entwicklungen in den transatlantischen Handelsbeziehungen

Decker, Claudia; Mildner, Stormy

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Sammelwerksbeitrag / collection article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Decker, C., & Mildner, S. (2005). Die USA und EU auf Kollisionskurs? Neue Entwicklungen in den transatlantischen Handelsbeziehungen. In T. Jäger, A. Höse, & K. Oppermann (Hrsg.), *Transatlantische Beziehungen: Sicherheit - Wirtschaft - Öffentlichkeit* (S. 203-215). Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-217276>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

# Die USA und EU auf Kollisionskurs? Neue Entwicklungen in den transatlantischen Handelsbeziehungen

*Claudia Decker und Stormy Mildner*

## 1 Einführung

Die Liste der transatlantischen Handelskonflikte ist lang und keineswegs neu. Sie reicht von klassischen Handelskonflikten in Sektoren wie Stahl, Landwirtschaft und der zivilen Luftfahrt (Airbus/Boeing) bis hin zu neuen, systemischen Konflikten wie gentechnisch veränderte Nahrungsmittel (*Genetically Modified Organisms*, GMOs) und unterschiedliche nationale Steuersysteme (*Foreign Sales Corporations*, FSCs). Im Jahr 2003 waren 16 transatlantische Handelskonflikte bei der WTO registriert; in zwölf Streitfällen trat die EU als Klägerin auf (u.a. Stahl und FSCs), in vier Fällen haben die USA Klage eingereicht (u.a. GMOs und Hormonfleisch). Gerade in der jüngsten Vergangenheit wurden die Handelsbeziehungen zwischen den USA und der EU erneut durch die drohende Eskalation einiger Konflikte überschattet: Zwar hat sich der FSC-Fall deutlich entschärft, doch drohte mit der gegenseitigen Klage vor der WTO eine Zuspitzung im Konflikt um Airbus/Boeing.

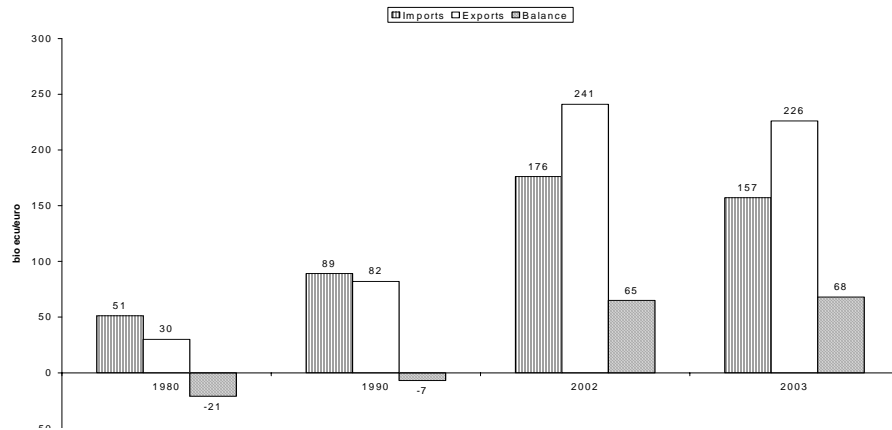
## 2 Konfliktursachen

Fünf grundlegende Ursachen können für die transatlantischen Handelskonflikte identifiziert werden. An erster Stelle ist der hohe Grad der wirtschaftlichen Verflechtung zu nennen. Die USA und die EU haben die weltweit größten bilateralen Handels- und Investitionsbeziehungen: Die USA sind der größte Handelspartner der EU; für die USA ist die EU der zweitgrößte Handelspartner nach Kanada und vor Mexiko. Im Jahr 2003 gingen rund 26% der Gesamtexporte der EU in die USA, 17% der Gesamtimporte der EU kamen aus den USA. Noch enger sind die Verflechtungen bei den ausländischen Direktinvestitionen (*Foreign Direct Investment*, FDI): Zwischen 1998 und 2001 waren ca. 61% der gesamten FDI-Zuflüsse in die EU US-amerikanischer Herkunft. Im gleichen Zeitraum flossen 52% der gesamten FDI-Exporte der EU in die USA. 2003 flossen annähernd 65% der gesamten ausländischen Direktinvestitionen der USA in die EU. Auch die Verflechtung der Arbeitsmärkte ist hoch: Beide Seiten beschäftigen gegenseitig etwa 3 Mio. Menschen.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Vgl. Europäische Kommission, *Bilateral Trade Relations USA*, in: [http://europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/countries/usa/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/countries/usa/index_en.htm).

Abbildung 1: EU-Güterhandel mit den USA



Quelle: EU, Trade Issues, [http://europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/index_en.htm)

Einhergehend mit dem hohen Grad der wirtschaftlichen Verflechtung muss die fortschreitende Handelsliberalisierung als Ursache für Handelskonflikte genannt werden, durch die einerseits traditionelle Sektoren wie die Stahlindustrie verstärkt unter Wettbewerbsdruck geraten, so dass Länder immer wieder zu Schutzklauseln, Antidumping- oder Ausgleichszöllen greifen. Andererseits berührt die Handelsliberalisierung zunehmend regulative Bereiche wie Steuern, Pflanzen- und Tierschutz sowie den nationalen Verbraucher- und Gesundheitsschutz. Da hier unterschiedliche nationale Präferenzen und Rechtssysteme aufeinander prallen, ist das Konfliktpotenzial besonders hoch. Darüber hinaus spielen die unterschiedlichen Regulierungsansätze eine zentrale Rolle: Während die USA zumeist mit der Regulierung warten, bis sich ein Problem tatsächlich entfaltet hat, versucht die EU, ein potenzielles Problem bereits im Voraus zu kontrollieren und zu bewältigen.

Zusätzlich verstärkt wird die Problematik durch die Politisierung des Handels. Dieser ist seit den frühen 1990er Jahren zunehmend ins öffentliche Interesse gerückt, und immer mehr Gruppen (u.a. Gewerkschaften und Umweltgruppen) versuchen, auf die nationale Handelspolitik Einfluss zu nehmen. Da unter den wachsamen Augen der Interessengruppen die Verhandlungspartner kaum von ihren ursprünglichen Positionen abweichen, können Handelskonflikte leicht eskalieren. Gerade im Hinblick auf Standards und regulative Maßnahmen verstärkt daneben das mangelnde Vertrauen in die Intention der Handelspartner das Konfliktpotenzial: Während die EU z.B. bei den Exportrestriktionen von GMOs oder hormonbehandeltem Fleisch den Konsumentenschutz betont, vermuten die USA dahinter den Schutz des heimischen Agrarsektors.

Zu der steigenden Zahl ungelöster Handelskonflikte hat letztlich auch der WTO-Streitschlichtungsmechanismus (*Dispute Settlement Body*, DSB) beigetragen. Während der DSB im Gegensatz zur GATT-Streitschlichtung generell eine erhebliche Verbesserung darstellt, birgt er jedoch einige Probleme: Konflikte, die zuvor eher auf diplomatischem Verhandlungsweg gelöst wurden, werden jetzt auf einem legalistischen Weg behandelt. Dieser zum Teil recht rigide Streitschlichtungsprozess führt nicht immer zu einer schnelle-

ren Lösung des Problems – gerade wenn es in regulativen Bereichen noch keine Präzedenzfälle oder WTO-Regeln gibt.

Folgeproblem der schwer lösbaren und langwierigen Handelskonflikte ist eine *tit-for-tat*-Dynamik: Um die Verhandlungsposition in einem bestehenden Handelskonflikt zu stärken, wird ein neuer Konflikt vor die WTO gebracht. Aufgrund dieser Vergeltungstechnik können Konflikte leicht von einem Bereich auf andere überschwapen: Nachdem z.B. die USA gegen die europäische Bananenmarktordnung und das Importverbot von hormonbehandeltem Fleisch vor der WTO klagten, brachte die EU die amerikanischen Steuererleichterungen (FSC/ETI) sowie die Schutzzölle auf Stahlimporte auf den Verhandlungstisch. Die USA antworteten wiederum mit einer Klage gegen die strengen Regeln der EU im Bereich der GMOs.

### **3 Spannungspotential traditioneller Handelskonflikte: Stahl, Byrd Amendment und Airbus/Boeing**

#### *3.1 Stahl*

Als einer der langwierigsten Streitfälle im Industriegüterverkehr gehört der Stahlkonflikt zu den so genannten klassischen Handelskonflikten, bei denen es im Vergleich zu den systemischen Handelskonflikten nicht um nationale regulative Präferenzen, sondern um den Schutz der heimischen Industrie und die so genannten *at the border*-Maßnahmen wie Schutzzölle, Antidumpingmaßnahmen oder Ausgleichszölle geht.

Der Stahlkonflikt war ein Wiederaufflammen des bereits seit den 80er Jahren brodelnden Streits um Stahlsubventionen und Schutzmaßnahmen. Seit Mitte des Jahres 2001 drohte eine erneute Eskalation: Im Juni 2001 beantragte der US-Handelsbeauftragte (*United States Trade Representative*, USTR) Robert Zoellick bei der *International Trade Commission* (ITC) eine Sektion 201-Untersuchung (Schutzklausel) für 33 Produktlinien im Bereich Stahl, wobei geklärt werden sollte, ob die Einfuhr bestimmter Stahlprodukte in so erhöhtem Umfang stattgefunden habe, dass sie für den konkurrierenden heimischen Industriezweig eine „wesentliche Ursache ernsthafter Schädigung oder Bedrohung“ darstellte. Im Dezember 2001 entschied die ITC, dass für 16 der Produktklassen diese Voraussetzungen erfüllt waren und empfahl temporäre Schutzzölle. Durch diese sollte der Stahlindustrie eine Atempause im internationalen Wettbewerb ermöglicht werden, um erforderliche Strukturanpassungen durchzuführen. Daraufhin gab Präsident Bush Anfang März 2002 die Einführung von Schutzzöllen bis zu 30% bekannt, die für drei Jahre gelten sollten und ca. 24% der Stahlimporte der USA betrafen. Nicht betroffen waren Importe aus Kanada, Mexiko, Israel und Jordanien. Weitere Ausnahmen wurden gewährt, wenn bestimmte Stahlprodukte nicht in der notwendigen Menge in den USA erhältlich waren und eine Ausnahme nicht die Gesamtwirkung der Schutzzölle unterminierte. Mit den Schutzzöllen löste Präsident Bush sein Wahlversprechen gegenüber den US-Stahlarbeitern ein. Daneben spielten die Kongresswahlen, die im Herbst 2002 stattfanden, und die Debatte um die *Trade Promotion Authority* (TPA) eine wichtige Rolle.

Die US-Schutzzölle stießen weltweit auf erhebliche Kritik. Besonders schnell reagierte die EU, da EU-Stahlexporte im Wert von rund 2,5 Mrd. US Dollar von den Maßnahmen betroffen waren. Daher führte sie noch Ende März temporäre Schutzmaßnahmen ein: Über-

schritten die Importe bestimmter Stahlprodukte die durchschnittlichen Importe der letzten drei Jahre (1999-2001) um mehr als zehn Prozent, so wurden sie mit einem Zoll belastet, der zwischen 15% und 26% lag. Im September 2002 nahm die EU endgültige Schutzmaßnahmen gegenüber sieben Stahlkategorien an, bei denen ein Anstieg der Importe die Stahlindustrie der EU bedeutend geschädigt hatte.

Neben der Einführung von Schutzmaßnahmen beantragte die EU – u.a. zusammen mit Japan und Brasilien – im Mai 2002 die Einberufung eines Streitschlichtungsverfahrens bei der WTO. Die EU argumentierte, dass für ein 201-Verfahren sowohl der notwendige Importanstieg als auch die Ursächlichkeit der Importe für eine drohende Schädigung der Stahlindustrie in den USA fehlte. Zusätzlich seien die Maßnahmen in Verbindung mit den zahlreichen Antidumping- und Ausgleichszöllen überzogen. Ebenfalls im Mai 2002 drohte die EU mit Strafzöllen. Um eine weitere Eintrübung der transatlantischen Beziehungen zu vermeiden, legte die EU die Handelssanktionen im September 2002 allerdings vorerst auf Eis.

Im März 2003 erklärte die WTO die Schutzmaßnahmen der USA in allen Produktgruppen für WTO-widrig. Die WTO fand weder einen ausreichenden Beweis für einen „plötzlichen, scharfen und signifikanten Anstieg“ der Stahleinfuhren in die USA noch für einen kausalen Zusammenhang zwischen den Problemen der Stahlindustrie und den Importen. Die Berufungsinstanz bestätigte das Urteil im November 2003. Die EU drohte daraufhin, ab Dezember Strafzölle bis zu 30% zu erheben, sollten die USA ihre Schutzzölle nicht abschaffen; die geplante Strafliste umfasste Güter im Wert von 2,2 Mrd. Dollar. Angesichts der drohenden Strafzölle schlugen einige US-Stahlproduzenten eine frühzeitige Abschaffung der Zölle bis September 2004 vor, wobei die Zölle bis Januar 2004 um ein Drittel und bis März 2004 um ein weiteres Drittel reduziert werden sollten. Die EU lehnte ein solches Verfahren mit Hinweis auf den WTO-Bescheid jedoch als unzureichend ab.

Aufgrund der drohenden Eskalation des Handelskonfliktes und des zweifelhaften Erfolgs der Schutzzölle lenkte Präsident Bush im Dezember 2003 ein und gab ihre vorzeitige Abschaffung bekannt. So war es trotz der mit den Schutzzöllen verbundenen Preiserhöhungen insbesondere bei zahlreichen integrierten Stahlproduzenten weiterhin zu beträchtlichen Verlusten gekommen. Problematisch waren auch die erheblichen Mehrkosten für das verarbeitende Gewerbe, die das *Institute for International Economics* auf 120 Mrd. US Dollar schätzte.<sup>2</sup>

Diese Entscheidung Bushs bedeutete eine erhebliche Entspannung im Streitfall. Langfristig ist dieser Konflikt jedoch nur gelöst, wenn die Strukturreformen der Stahlindustrie, der Konsolidierungsprozess und der Abbau von Überkapazitäten weiter vorangetrieben werden, um den Druck der Industrie auf Regierung und Kongress, Schutzmaßnahmen einzuführen, zu reduzieren.

---

<sup>2</sup> Vgl. United States Mission to the European Union, *Dossier: Steel*, in: <http://www.useu.be/Categories/Trade/Steel/index.htm>; „Bush Ends Steel Tariff, Averting Trade War“, in: *International Herald Tribune*, 5.12.2003; „Sparks Fly Over Steel“, in: *The Economist*, 15.11.03, S.59 f; Georg Koopmann, „Transatlantic Trade under Fire“, in: *Intereconomics*, May/June 2002; Richard Senti, „Issues Surrounding the US-EU Steel Conflict“, in: *Intereconomics*, May/June 2002.

### 3.2 Byrd-Amendment

Im Mittelpunkt eines weiteren Streitfalls steht das so genannte *Byrd-Amendment* der USA (benannt nach dem demokratischen Senator Robert Byrd aus West Virginia). Dieses Gesetz, dessen offizieller Name *Continued Dumping and Subsidy Offset Act* lautet, wurde im Oktober 2000 vom US-amerikanischen Senat verabschiedet und ist seit 2001 in Kraft. Es sieht vor, dass aus Antidumping- und Antisubventionsmaßnahmen resultierende Zolleinnahmen an die benachteiligten US-Unternehmen, die als erste das entsprechende Verfahren angestrengt haben, ausgezahlt werden. Diese Ausgleichszahlungen sollen es den Unternehmen erleichtern, bestimmte Kosten zu decken, die nach der Einführung der Antidumping- und Ausgleichszölle bei der Produktion der von den Maßnahmen betroffenen Waren auftreten. Im Rahmen dieser Gesetzgebung wurden im Jahr 2001 rund 230 Mio. US Dollar und 2002 über 300 Mio. US Dollar an US-Unternehmen ausgezahlt. In den meisten Fällen waren die Empfänger Hersteller von Stahl- und anderen Metallerzeugnissen sowie Unternehmen aus dem Lebensmittelsektor.

Die EU reichte daraufhin im Dezember 2000 zusammen mit Brasilien, Indien, Japan, Kanada, Mexiko und Südkorea u.a. Klage gegen das Byrd-Amendment ein; sechs weitere Staaten schlossen sich als Drittklägerparteien an, darunter Argentinien und China. Nach erfolglosen Konsultationen wurde Mitte 2001 ein Streitschlichtungspanel einberufen. Die WTO erklärte das Gesetz im September 2002 schließlich als regelwidrig, da es eine unzulässige indirekte Subvention an US-Unternehmen darstelle: Bei den Ausgleichszahlungen handele es sich um eine Maßnahme, die weit über die Erhebung von Antidumping- und Ausgleichszöllen hinausgehe und dem betroffenen US-Wirtschaftszweig einen unfairen Handelsvorteil verschaffe.

Trotz des WTO-Schiedsspruches zeigten sich die USA nicht bereit, das Gesetz aufzuheben und legten im Oktober 2002 Berufung ein. Im Januar 2003 bestätigte das WTO-Berufungsgremium erneut die Regelwidrigkeit des Gesetzes. Den USA wurde daraufhin eine Frist bis Ende Dezember 2003 eingeräumt, ihre Rechtsvorschriften mit dem WTO-Urteil in Einklang zu bringen. Nachdem die Frist ohne Änderungsversuche im Kongress verstrichen war, beantragte die EU Mitte Januar 2004 bei der WTO die Genehmigung zur Einführung von Strafzöllen auf US-Erzeugnisse. Dabei sollte sich die Höhe des Zolls nach der Summe bemessen, die im jeweils vorhergegangenen Jahr an US-Produzenten unter dem Byrd-Amendment ausgezahlt wurde.

Ende August 2004 genehmigte die WTO die Erhebung von Strafzöllen in Höhe von 72% der Summe, die innerhalb des laufenden Jahres unter dem Byrd-Amendment an die betroffenen Unternehmen weitergeleitet wurde. Mit Rücksicht auf die US-Präsidentenwahlen machten die Kläger jedoch zunächst keinen Gebrauch von der WTO-Entscheidung. Daraufhin diskutierte der Senat verstärkt über einen Reformvorschlag der demokratischen Senatorin Olympia Snowe (Maine), der eine Weiterleitung der eingekommenen Strafzölle an die Gemeinden anstatt an die betroffenen Unternehmen vorsah. Allerdings drückte die Mehrheit der Senatoren beider Parteien nach wie vor grundlegend ihre Unterstützung für das Gesetz aus.

Im November 2004 legten die Klägerstaaten der WTO schließlich eine Liste mit 78 potenziellen Produktgruppen vor und baten um eine Autorisierung, Strafzölle auf diese zu erheben. Eine Zuspitzung des Handelskonfliktes kann nun nur noch durch eine substantielle Änderung oder Aufhebung des Byrd-Amendments verhindert werden. Eine Abschaffung

des Gesetzes durch den US-Kongress scheint jedoch recht unwahrscheinlich, da es weiterhin im Kongress von der Mehrheit unterstützt wird.<sup>3</sup>

### 3.3 Airbus/Boeing

Den zurzeit brisantesten Handelskonflikt zwischen USA und EU und gleichsam größte Herausforderung für den Streitschlichtungsmechanismus der WTO stellt der Streitfall über Subventionen der zivilen Luftfahrt dar. Auch diese Auseinandersetzung begleitet die transatlantischen Handelsbeziehungen seit den 70er Jahren: Bereits 1989 strengten die USA erstmals ein Verfahren vor dem GATT gegen die hohen Subventionen der am Airbus-Projekt teilnehmenden europäischen Staaten an.

Beide Flugzeughersteller – Boeing und Airbus – werden seit vielen Jahren von ihren jeweiligen Regierungen finanziell unterstützt. Während die EU-Kommission direkte Unterstützungszahlungen an Airbus in Form von vergünstigten Krediten leistet, unterstützt die US-Regierung Boeing durch indirekte Steuervergünstigungen und öffentliche Aufträge wie den Ankauf von Militärflugzeugen. Ferner wird Boeing auch durch die erhebliche staatliche Unterstützung von Forschung im militärischen Luftfahrtbereich subventioniert.

Da Airbus Ende der 80er Jahre einen Weltmarktanteil von 30% erreicht hatte und somit zu einem ernst zunehmenden Konkurrenten geworden war, sahen die USA und EU ein bilaterales Abkommen als notwendig an. Zusätzlich waren für den Bereich der zivilen Luftfahrt einige zentrale Bestimmungen des GATT-Subventionsabkommens explizit ausgeschlossen. Auch das plurilaterale *Agreement on Trade in Civil Aircraft* war aufgrund seiner vage gehaltenen Formulierungen und Durchsetzungsprobleme nicht schlagkräftig. Als Folge einigten sich die EU und die USA 1992 im *US-EU Agreement on Large Civil Aircraft* darauf, ihre Subventionstätigkeit einzuschränken. Das Abkommen, das auf große Flugzeuge beschränkt war und nicht den Handel mit Motoren und Flugzeugtechnik umfasste, verbot Produktsubventionen; die EU erhielt im Gegenzug eine Ausnahmeregel für bereits ausbezahlte Subventionen (*Grandfathering Right*), sowie für bestehende Subventionszusagen für zukünftige Programme. Bei den Entwicklungssubventionen wurde vereinbart, dass 33% der Entwicklungskosten mit zinsgünstigen Krediten vom Staat finanziert werden konnten, die innerhalb von 17 Jahren zurückgezahlt werden mussten. Zusätzlich durften maximal 3% des jährlichen Umsatzes der Industrie als indirekte Subventionen fließen; diese mussten nicht zurückgezahlt werden. Nicht definiert wurde, was genau unter indirekten Subventionen zu verstehen war, so dass ein erheblicher Interpretationsspielraum offen blieb. Ferner verlangte das Abkommen Transparenz und Informationsaustausch. Somit wurde beiden Seiten – in einem eingeschränkten Rahmen – die Protektion ihres Luftfahrtsektors erlaubt. Gleichzeitig verzichteten die USA und die EU auf Klagen vor der WTO.

In den vergangenen Jahren galt das Abkommen von 1992 insbesondere in den USA als überholt, so dass seit Juni 2004 über eine Revision des Abkommens verhandelt wurde. Die USA forderten eine neue, beidseitige Vereinbarung zur Zivilluftfahrtindustrie, wobei sämtliche neuen Subventionen für die Hersteller unterbunden werden sollten. Im August 2004

<sup>3</sup> Vgl. EU-Kommission, WTO Dispute settlement: Continued Dumping and Subsidy Offset Act of 2000, in: <http://trade-info.cec.eu.int/wtodispute/show.cfm?id=165&code=1>; Europäische Kommission, Report on United States Barriers to Trade and Investment (Byrd Amendment), Brüssel, Dezember 2004, S.48/49; „US May Face New Punitive Tariffs“, in: The Wall Street Journal, 1.9.2004.

begann der Konflikt an Schärfe zu gewinnen, als Präsident Bush die Airbus-Subventionen öffentlich als unfair bezeichnete und USTR Zoellick aufforderte „alle Möglichkeiten auszuschöpfen, um die Subventionen zu stoppen – notfalls auch mit einem Gang zur WTO“.

Zwar bemühten sich nach Präsident Bushs Drohung Vertreter beider Seiten um eine Einigung. Als die Verhandlungen jedoch erfolglos blieben, kündigte Zoellick die alte Vereinbarung im September 2004 auf. Da der Streitfall aufgrund seiner Brisanz schnell Schlagzeilen machte und so die Aufmerksamkeit der breiten Öffentlichkeit erhielt, wurde er zu einem Wahlkampfthema – häufig in Zusammenhang mit der Arbeitsmarktfraage. Wahlkampfpolitisches Kalkül war Präsident Bushs harte Linie auch dahingehend, als dass er sich die Unterstützung bestimmter Bundesstaaten wie Washington und Pennsylvania sichern wollte.

Anfang Oktober 2004 reichten die USA schließlich Klage bei der WTO gegen die EU-Subventionen für Airbus ein. Laut Boeing habe Airbus seit seiner Gründung 1969 rund 15 Mrd. Dollar in Form von günstigeren Krediten erhalten. Zoellick kritisierte, dass die EU die Subventionen als notwendige Hilfe für eine Industrie in den Kinderschuhen (Erziehungszollargument) rechtfertigte; Airbus habe jedoch mittlerweile einen Weltmarktanteil von mehr als 50% und verkaufe mehr Zivilflugzeuge als Boeing. Bis Ende September 2004 habe Airbus 224 Maschinen ausgeliefert, Boeing nur 218.

Die EU hingegen betrachtet die Unterstützung von Airbus nicht als Subventionierung, sondern als Darlehen. Laut Airbus belaufe sich die Summe solcher Kredite nur auf insgesamt 4,3 Mrd. Euro. Dementsprechend antwortete die EU ihrerseits mit einer Klage vor der WTO gegen die indirekte Subventionierung von Boeing, die seit 1992 laut der EU 23 Mrd. Dollar betragen hätte; Geld für Forschung und Entwicklung seien über die NASA, das Verteidigungs- und das Handelsministerium an Boeing geflossen. EU-Kommissar Pascal Lamy kritisierte insbesondere die Subventionierung des Boeing-Flugzeugprojektes 7E7. Demnach habe der US-Bundesstaat Washington 3,2 Mrd. Dollar an Steuervergünstigungen gewährt, damit der neue Flugzeugtyp dort in die Endmontage geht. Auch andere Bundesstaaten hätten Steuervergünstigungen gewährt, darunter Kansas in der Höhe von rund 200 Mio. Dollar. Die USA argumentierten hingegen, dass es sich bei den reduzierten Körperschaftssteuern nicht um eine strafbare Subvention handele, weil Boeing nicht als einziger Konzern von ihnen profitiert habe. Auch sei diese Praxis der EU nicht fremd: So hätte die Stadt Hamburg Zahlungen in der Höhe von 800 Mio. US Dollar an Airbus geleistet.<sup>4</sup>

Mit der gegenseitigen Klage drohte ein bereits seit längerem schwelender Handelskonflikt zu eskalieren. Gerade aufgrund der wirtschaftlichen Bedeutung der Luftfahrtindustrie, ihrer politischen und strategischen Natur als auch der konzeptionellen Schwierigkeiten, wie Luftfahrtsubventionen gemessen und verglichen werden sollen, schien eine schnelle Lösung kaum möglich. Um so erstaunlicher war es, als sich die USA und die EU im Januar 2005 darauf einigten, den Konflikt auf bilateraler Ebene zu lösen, mit dem Ziel, alle Luftfahrtsubventionen abzuschaffen. Gleichzeitig stimmten die beiden Verhandlungspartner überein, zunächst keinen WTO-Streitschlichtungsprozess zu beantragen.

---

<sup>4</sup> Vgl. United States Mission to the European Union, *Dossier: Large Civil Aircraft Subsidies*, in: <http://www.useu.be/Categories/AircraftSubsidies/Index.htm>; Office of the United States Trade Representative, *2004 Inventory of Foreign Trade Barriers*, Washington, DC, April 2004; Europäische Kommission, *Report on United States Barriers to Trade and Investment (Aircraft and Aeroengines)*, Brüssel, Dezember 2004, S.59/60; Daniel Michaels, „Airbus Firms Up Plans To Fight Boeing 7E7 Jet“, in: *The Wall Street Journal*, 30.9.2004.



## Spannungspotential systemischer Handelskonflikte: GMOs und FSC

### 3.4 Gentechnisch veränderte Organismen

Weltweit nehmen die Handelskonflikte über Nahrungsmittelsicherheit zu. Diese spielt von Seiten der EU auch beim Konflikt um GMOs eine große Rolle. Gleichzeitig geht es jedoch auch um handfeste wirtschaftliche Interessen. So sind die USA der weltweit größte Produzent von gentechnisch verändertem Getreide; bereits heute enthalten rund 75% der Sojabohnen- und Baumwollernte in den USA sowie 35% des angebauten Mais genverändertes Material. Durch das Importverbot der EU entgeht den USA ein großer und wichtiger Markt. Zusätzlich befürchten sie, dass andere Länder dem Beispiel der EU folgen und ihrerseits strenge Regeln und Verbote für GMOs erlassen. So hatte beispielsweise Sambia im Oktober 2002 rund 26.000 Tonnen amerikanischer Lebensmittelhilfe zurückgewiesen, weil es sich um gentechnisch veränderten Mais handelte.

In der EU wird der Zulassungsprozess und die Verbreitung von gentechnisch verändertem Saatgut seit April 1990 von der Richtlinie 90/220/EG geregelt. Auf dieser Grundlage genehmigte die EU in den folgenden Jahren den Import von neun Getreideprodukten/Pflanzen, hauptsächlich Abwandlungen von Mais, Sojabohnen und Ölsaaten. Im Februar 1997 untersagte Österreich jedoch aufgrund von gesundheitlichen und umweltpolitischen Bedenken eine Maissorte, die bereits von der EU zugelassen worden war; die EU-Kommission ging nicht gegen diese Handlung vor. Daraufhin begannen zahlreiche EU-Mitgliedstaaten ebenfalls, bereits von der EU genehmigte Produkte zu verbieten, ohne dass die Kommission einschritt. Im gleichen Jahr (1997) verabschiedete die EU die Verordnung (EG) 258/97 über genveränderte Nahrungs- und Futtermittel (*Novel Food Regulation*). Diese Verordnung machte die Kennzeichnung von gentechnisch veränderten Lebensmitteln zur Pflicht, es fehlten jedoch Details bezüglich der Durchführung. Die USA forderten die Rücknahme dieser Regelung, da sie ihrer Meinung nach zu Produktdiskriminierung führte. Die Lage verschärfte sich weiter, als die EU ab Oktober 1998 keine weiteren gentechnisch veränderten Agrarprodukte mehr zuließ.

Im Oktober 2002 trat die Richtlinie 2001/18/EG in Kraft, die einen neuen ordnungsrechtlichen Rahmen für das Genehmigungsverfahren und die Verbreitung von gentechnisch veränderten Agrarprodukten und Lebensmitteln aufbauen sollte. Trotzdem beschloss die EU, weiterhin keine neuen GMOs zuzulassen, bis konkrete Vorschriften zur Kennzeichnungspflicht und Herkunftsnachweise in Kraft seien. Im Juli 2003 verschärfte das EU-Parlament schließlich die Kennzeichnungspflicht für gentechnisch veränderte Lebens- und Futtermittel: Alle Lebensmittel, die zu mehr als 0,9% aus GMOs bestehen, müssen künftig gekennzeichnet werden. Zusätzlich erfordert die neue Regelung, dass GMOs durch die gesamte Vermarktungskette zurückverfolgt werden können. Diese Bestimmungen traten im April 2004 in Kraft. Die EU betonte, dass die neuen Kennzeichnungs- und Herkunftsregeln das bisherige Verbot von GMOs ersetzen sollten. Die USA wandten jedoch ein, dass die Kennzeichnung Konsumenten abschrecken könnte, weil sie nicht bestehende Gesundheitsrisiken suggerierten.

Mitte Mai 2003 forderten die USA schließlich – zusammen mit Kanada und Argentinien – WTO-Konsultationen mit der EU über das Zulassungssystem von GMOs, da die neuen Regelungen das de facto Moratorium seit 1998 nicht aufhoben. Die Konsultationsphase verstrich ergebnislos, so dass die USA Mitte August 2003 die Einberufung eines

WTO-Panels forderten. Die EU-Kommission bedauerte die Entscheidung, da das eigene System „klar, transparent, vernünftig und nicht diskriminierend“ sei.

Mitte November 2003 begann die EU-Kommission schließlich Gespräche über den Import von gentechnisch verändertem Mais. Aufgrund der Einwände zahlreicher Mitgliedstaaten verzichtete sie jedoch darauf, die Importgenehmigung zur Abstimmung zu bringen. Anfang Dezember sollte dann der EU-Lebensmittelausschuss über eine Vermarktungsgenehmigung entscheiden. Innerhalb der EU gibt es jedoch bis heute grundlegende Bedenken gegen GMOs, so dass nur sechs EU-Mitgliedsstaaten sich dafür aussprachen und eine qualifizierte Mehrheit nicht zustande kam. Im nächsten Schritt musste der EU-Ministerrat über die Zulassung entscheiden; als jedoch auch hier bei der Abstimmung im Dezember 2003 eine Pattsituation entstand, wurde die Entscheidung an die EU-Kommission zurückverwiesen. Diese genehmigte Mitte Mai 2004 zum ersten Mal seit 1998 die Vermarktung des gentechnisch veränderten Mais. Vermarktet werden muss der neue Genmais nach den im April 2004 in Kraft getretenen neuen Vorschriften über Kennzeichnung und Herkunftskontrolle. War der Genmais bislang nur zur Weiterverarbeitung zugelassen, kann er nun direkt als Lebensmittel verkauft werden. Die endgültige Entscheidung der WTO über das europäische Zulassungs- und Kennzeichnungssystem von GMOs steht jedoch noch aus. Eine mögliche Lösung des Konflikts liegt in einer nicht-diskriminierenden Kennzeichnung von GMOs, die auch von den USA anerkannt wird. Auf diese Weise kann das Importverbot aufgehoben werden und steht es dem europäischen Verbraucher weiterhin offen, sich gegen gentechnisch veränderte Nahrungsmittel zu entscheiden.<sup>5</sup>

### 3.5 Foreign Sales Corporations (FSCs)

Ebenfalls seit Jahren sind die Exportvergünstigungen für US-Unternehmen ein Streitthema zwischen den USA und der EU. Der Hintergrund des Streits liegt in den amerikanischen Steuererleichterungen, die ursprünglich die grundlegenden Unterschiede zwischen dem amerikanischen und europäischen Steuersystem ausgleichen sollten. Die meisten europäischen Länder verfolgen ein territoriales System, das nur im Inland erzielte Einkünfte besteuert. Zusätzlich werden Exporte von der Umsatzsteuer befreit, die auf inländische Verkäufe erhoben wird. Die USA besteuern hingegen Einkünfte amerikanischer Unternehmen, unabhängig davon, wo diese Einkünfte erzielt wurden (Welteinkommensprinzip).

Amerikanische Tochterunternehmen werden also zunächst nach den Sätzen des Sitzstaates (Belegenheitsstaat) besteuert. Wenn die im Ausland erzielten Einkünfte einer Tochtergesellschaft als Dividende in die USA zurückfließen, werden sie zusätzlich nach amerikanischem Recht versteuert. Dementsprechend kann es durch den konkurrierenden Zugriff zweier Staaten zu einer Doppelbesteuerung und zu Wettbewerbsverzerrungen kommen. Um dies zu vermeiden, erhalten Unternehmen für im Ausland gezahlte Steuern eine Gutschrift. Daneben sollen zahlreiche internationale Steuerabkommen eine unangemessene Doppelbesteuerung verhindern. Dennoch besteht aufgrund der *Subpart F*-

---

<sup>5</sup> Claudia Decker, Handelskonflikte der USA mit der EU seit 1985: eine Studie des Reziprozitätsprinzips in der US-Außenhandelspolitik, Berlin, 2002, S. 154-156; Office of the United States Trade Representative, 2004 Inventory of Foreign Trade Barriers, Washington, DC, April 2004; Europäische Kommission, WTO Dispute Settlement: Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products, in: <http://trade-info.cec.eu.int/wtodispute/show.cfm?id=188&code=2>.

Bestimmung (1962) des *US Internal Revenue Code* für US-Unternehmen weiterhin die Gefahr einer Doppelbesteuerung. Unter dieser Regelung werden Gewinne ausländischer, niedrig besteuelter Tochtergesellschaften der Muttergesellschaft zugerechnet (Prinzip der Hinzurechnungsbesteuerung), ohne dass diese an die Muttergesellschaft in den USA ausgeschüttet werden müssen. Dabei werden zwei Arten der Einkünfte der US-Besteuerung unterworfen: die „passiven“ Einkünfte (Zinsen, Lizenzgebühren etc.) und einige „aktive“ Einkünfte.

Um diesen Wettbewerbsnachteil durch die Subpart F-Regeln auszugleichen, gründeten die USA Anfang der 70er Jahre die so genannten *Domestic International Sales Corporations* (DISCs). Hierunter wurden in den USA ansässige Unternehmen steuerlich wie im Ausland ansässige Firmen behandelt, was in der Regel zu Steuererlassen auf Exporteinkommen führte. 1981 wurden die DISCs jedoch von einem GATT-Panel als unerlaubte Exportsubvention bewertet. Daraufhin änderten die USA ihre Steuergesetzgebung und riefen die *Foreign Sales Corporations* ins Leben. Diese sind von US-Konzernen in Steueroasen gegründete Auslandsgesellschaften, über die Exportgeschäfte steuerbegünstigt abgewickelt werden können. FSCs wurden ausdrücklich aus dem Anwendungsbereich der Subpart F-Regeln ausgenommen.

Im November 1997 reichte die EU eine Klage gegen die FSC-Bestimmungen bei der WTO ein, die diese im März 2000 als „illegale Exportsubvention“ und somit als WTO-widrig erklärte. Daraufhin verabschiedete der US-Kongress im November 2000 den *FSC Repeal and Extraterritorial Income Exclusion Act of 2000* (ETI Act), der die vorherige Regelung ersetzen sollte. Während das Gesetz formell die FSCs abschaffte, wurden gleichzeitig neue Regelungen geschaffen, die eine ähnliche Steuerprivilegierung vorsahen (ETI). Allerdings versuchte man, die bisherige Exportspezifität der Steuerbegünstigungen zu beseitigen, indem nun neben Exporteinkünften auch die Einkünfte von im Ausland produzierenden US-Unternehmen freigestellt werden konnten. Für Steuererlasse qualifizierten weiterhin nur Einkünfte, wenn mindestens 50% des Marktwerts in den USA erwirtschaftet wurden. Wenig später zog die EU erneut vor die WTO, die im Januar 2002 entschied, dass auch die neue Regelung gegen WTO-Regeln verstoße. Als bis zum Mai 2003 keine Änderungen in Sicht waren, setzte die EU schließlich den USA eine erste Frist zur Umsetzung des Urteils bis zum Herbst 2003, die bis März 2004 verlängert wurde.

Zu diesem Zeitpunkt lagen dem Kongress bereits zwei Vorschläge vor: Der Haushaltsausschuss des Repräsentantenhauses (*House Ways and Means Committee*) hatte Ende Oktober 2003 einen Gesetzentwurf verabschiedet, der vorsah, die ETI-Regelung bis 2007 stufenweise zu reduzieren und danach abzuschaffen. Als Ausgleich sollte die Körperschaftssteuer für amerikanische Produzenten und kleinere Unternehmen von 35% auf 32% gesenkt werden. Zugleich sollten ausländischen Tochtergesellschaften von US-Unternehmen Steuererleichterungen eingeräumt und die Abschreibungsmöglichkeiten insgesamt erhöht werden. Einige Passagen dieser so genannten *Thomas Bill* wurden jedoch vom Repräsentantenhaus abgelehnt, und sie unterschied sich auch deutlich von dem Gesetzentwurf des Finanzausschusses des Senats. Dieser hatte Anfang Oktober 2003 dem vom Vorsitzenden republikanischen Senator Charles Grassley (Iowa) vorgeschlagenen Gesetzentwurf zugestimmt, der vorsah, alle amerikanischen Unternehmen, die in den USA produzieren, steuerlich zu entlasten. Daneben sollte es bei der internationalen Besteuerung unter *Subpart F* Steuererleichterungen geben. Ein umstrittener Punkt sah zusätzlich vor, die Besteuerung von Dividenden aus ausländischen Quellen für ein Jahr von 35% auf 5,25% her-

abzusetzen.

Da sich der Kongress zunächst auf kein gemeinsames Gesetz einigen konnte, erhob die EU-Kommission ab März 2004 Strafzölle auf ausgewählte Produkte in Höhe von 5% des Importwerts. Zusätzlich sollten die Strafzölle bis zum März 2005 monatlich um 1% steigen, bis sie 17% bzw. 614 Mio. Euro ausmachen. Insgesamt hatte die EU-Kommission von der WTO die Genehmigung erhalten, Strafzölle von 4 Mrd. Dollar zu erheben. EU-Kommissar Lamy betonte in diesem Zusammenhang, dass die Erhebung von Strafzöllen gegen die USA ein Zeichen setzen solle, dass WTO-Regeln und Urteile eingehalten werden müssen.

Eine erste Annäherung zwischen EU und USA im Steuerstreit fand statt, als im Mai bzw. im Juni 2004 die jeweiligen Entwürfe im Senat und Repräsentantenhaus angenommen wurden. Da die beiden Gesetzesentwürfe nach wie vor in zahlreichen Punkten voneinander abwichen, wurde zunächst ein Vermittlungsausschuss einberufen, um die substantiellen Unterschiede auszuräumen. Anfang Oktober einigte man sich schließlich auf eine Aufhebung der Exportsteuergesetzgebung sowie eine umfassende Reform der Unternehmenssteuern, die Mitte Oktober vom Kongress verabschiedet wurde. Präsident Bush unterzeichnete das Gesetz Ende Oktober. Diese Änderung sollte zum 1. Januar 2005 in Kraft treten.

Das neue Gesetz gewährt im Auslandsgeschäft tätigen US-Unternehmen Steuererleichterungen in der Höhe von insgesamt 138 Mrd. Dollar über die nächsten zehn Jahre. Des Weiteren sollen bisherige Lücken und Missbrauchsmöglichkeiten der Steuergesetzgebung geschlossen werden. Ferner sollen multinationale Unternehmen durch eine einjährige Steuererleichterung dazu bewegt werden, ihre Gewinne in die USA zurückzuführen. Auch wird die Körperschaftssteuer für inländische Produzenten von 35% auf 32% gesenkt. Letztlich ist das US-Finanzministerium verpflichtet, Studien zur Effektivität des neuen Gesetzes, insbesondere über die Wirksamkeit der Rückführung von Auslandsgewinnen, durchzuführen.

Am 25. Oktober 2004 gab die EU-Kommission dementsprechend bekannt, die Strafzölle auf US-Güter ab dem 1. Januar 2005 vorübergehend aufzuheben. Da sie allerdings bezweifelte, dass das neue Steuergesetz allen Bedingungen der WTO-Entscheidung von 2002 entspricht, kündigte sie an, zur Überprüfung des Gesetzes erneut vor der WTO zu klagen. Demnach behält sie sich auch vor, die Strafzölle gegebenenfalls wieder einzuführen. Besonders kritisch wird die zweijährige Übergangszeit gesehen, in der US-Exporteure weiterhin FSC/ETI-Vorteile von mehr als 4 Mrd. (2005) bzw. 3 Mrd. US-Dollar (2006) erhalten. Ferner wurde beanstandet, dass gemäß der *Grandfathering Clause* allen Exporteuren, die sich vor September 2003 vertraglich gebunden haben, weiterhin unbegrenzt FSC/ETI-Vorteile zur Verfügung stehen werden. Als größten Nutznießer zählte die EU Boeing, das über den Zeitraum 1992 bis 2003 mehr als 1,6 Mrd. US Dollar erhalten habe.

Lamy sprach in Brüssel von einer „sehr guten Nachricht für den Multilateralismus, für Rechtssicherheit und für die WTO“. Die Aufhebung der EU-Strafzölle stellt eine deutliche Entschärfung eines der schwerwiegendsten Handelskonflikte in den transatlantischen Beziehungen dar. Ob dies jedoch von Dauer sein wird, hängt letztlich von der Bewertung des neuen Gesetzes ab, aber auch von der Entwicklung in anderen Streitfällen, wie dem Airbus/Boeing-Fall.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Vgl. Europäische Kommission, *WTO Dispute Settlement: Tax Treatment for „Foreign Sales Corporations“*, in: <http://trade-info.cec.eu.int/wtodispute/show.cfm?id=152&code=1>; Europäische Kommission, *Report on United States Barriers to Trade and Investment (Foreign Sales Corporations)*, Brüssel, Dezember 2004, S.56/57; United States Mission to the European Union, *Dossier: Foreign Sales Corporations*, in: <http://www.useu.be/Categories/>

#### 4 Handlungsnotwendigkeiten

Sind die transatlantischen Handelsbeziehungen grundlegend gestört? Wohl kaum, denn rund 99% des transatlantischen Handels laufen störungsfrei ab, schwerwiegende Handelskonflikte wie Stahl oder FSCs wurden gelöst und auch in anderen Bereichen fand eine grundlegende Annäherung statt. Dennoch darf die negative Wirkung dieser Konflikte – insbesondere der Airbus/Boeing-Fall – auf die transatlantischen Beziehungen insgesamt und auch auf die WTO nicht unterschätzt werden. Gerade aufgrund der Gefahr, dass durch die *tit-for-tat*-Dynamik Konflikte auf immer mehr Wirtschaftsbereiche übergreifen, entstehen Planungsunsicherheiten und schwerwiegende Vertrauensverluste in die Wirtschaftspolitik des Handelspartners, die das Investitionsklima nachhaltig stören können. Ein weiteres Problem besteht darin, dass die WTO bei Missachtung eines Panelentscheids dem geschädigten Staat erlaubt, Strafzölle zu erheben. Dies kann zu einem steigenden Protektionismus im transatlantischen Handel führen, der für beide Seiten negative wirtschaftliche Auswirkungen hätte. So haben die europäischen Strafzölle im FSC-Fall auch der eigenen Wirtschaft grundlegend geschadet. Letztlich führen die Handelskonflikte vor allem im US-Kongress zu einer generellen Ablehnung weiterer Handelsliberalisierungen. Dies erschwert auch die Zusammenarbeit zwischen EU und USA im Rahmen der WTO, die für einen erfolgreichen Abschluss der Doha Entwicklungsrunde notwendig ist. Daneben wird durch die Eskalation von Handelskonflikten die Glaubwürdigkeit der WTO insgesamt und als effektives Streitschlichtungsinstrument nachhaltig geschädigt. Auch auf politischer Ebene haben Handelskonflikte den transatlantischen Beziehungen erheblichen Schaden zugefügt und setzen die bereits durch die Irakfrage strapazierten politischen Beziehungen weiter unter Druck.

Angesichts der negativen Auswirkungen der Handelskonflikte müssen die Bemühungen zur Vermeidung und Beilegung von Handelsstreitigkeiten erheblich intensiviert werden. Zwar können Konflikte wohl nie ganz vermieden werden, doch gibt es zahlreiche Instrumente und Strategien, um das Klima in den transatlantischen Handelsbeziehungen zu verbessern – sowohl durch eine bessere Prävention als auch eine schnellere und effizientere Beilegung bestehender Handelskonflikte. Hier sind vier zentrale Punkte zu nennen:

- *Erstens* muss das institutionelle Gerüst der bilateralen Beziehungen weiter ausgebaut werden, darunter v.a. die Neue Transatlantische Agenda (*New Transatlantic Agenda*, NTA) und die Transatlantische Wirtschaftspartnerschaft (*Transatlantic Economic Partnership*, TEP). Innerhalb der TEP sollte die Konvergenz und gegenseitige Anerkennung von Standards stärker gefördert werden. Daneben muss auch der Frühwarnmechanismus intensiver genutzt werden, mit dem Ziel, Handelsstreitigkeiten bereits im Frühstadium zu erkennen und gegebenenfalls zu lösen. Zusätzlich müssen gemäß den Zielen der *Positive Economic Agenda* (PEA) verstärkt gemeinsame Kooperationsinteressen identifiziert werden, um eine positive Verhandlungsdynamik zu schaffen.
- *Zweitens* muss dieser *top-down*-Ansatz durch einen Dialog zwischen den betroffenen Interessengruppen (*bottom-up*-Ansatz) ergänzt werden. Durch die Intensivierung der bestehenden transatlantischen Dialoge (Wirtschaft, Verbraucher, Umwelt, Arbeit) können gerade Konflikte wie in der Biotechnologie, die auf grundsätzlich unterschied-

---

FSC/Index.htm; „FSC-Regelung abgeschafft“, in: *Washington News* DIHK / BDI, 28.10.2004; John Hulsman, „How to Improve US-EU Trade Relations“, in: The Heritage Foundation Backgrounder, Nr. 1499, Okt. 2001.

lichen Risikobewertungen beruhen, früher erkannt und behandelt werden. Insbesondere müssen die bestehenden Bemühungen zur Wiederbelebung des *Transatlantic Business Dialogue* (TABD) fortgeführt werden. Neue Initiativen aus der Wirtschaft, die in der Vergangenheit zu Abkommen wie dem *Information Technology Agreement* geführt haben, sind dringend notwendig.

- *Drittens* muss neben diesem institutionalisierten Dialog auch der informelle Dialog zwischen den handelspolitischen Entscheidungsträgern gestärkt werden, um das Verständnis und Vertrauen füreinander zu erhöhen. In diesem Rahmen wäre auch eine Vertiefung des Dialogs zwischen dem US-Kongress und dem Europäischen Parlament ein wichtiges Instrument der Konfliktvorbeugung.
- *Viertens* sollten sich beide Seiten zur Beilegung bereits bestehender Konflikte stärker um eine bilaterale Lösung bemühen, bevor sie eine Klage bei der WTO einreichen. Gerade bei Handelskonflikten in sensiblen regulativen Bereichen kann der verrechtlichte Streitschlichtungsmechanismus der WTO kaum zu einer Lösung führen. Auch während des Streitschlichtungsverfahrens sollte eine bilaterale, diplomatische Einigung im Vordergrund stehen. Kommt es zu keiner vorzeitigen Einigung, muss das WTO-Urteil zügig umgesetzt werden, um die Einführung von Strafzöllen und eine Eskalation des Konflikts zu vermeiden.

## 5 Ein Blick in die Zukunft

Wird der Atlantik breiter? Welche Handelspolitik ist in der zweiten Amtszeit von Präsident Bush zu erwarten? Mit wesentlichen Änderungen der US-Handelspolitik ist nicht zu rechnen. Bush – klarer Befürworter des Freihandels – wird auch in Zukunft sowohl die Doha-Runde der WTO als auch den Abschluss neuer regionaler Freihandelsabkommen, darunter insbesondere mit den lateinamerikanischen Staaten, unterstützen. Hinsichtlich des hohen Handelsbilanzdefizits ist zu erwarten, dass Bush auf eine stärkere Marktöffnung für US-Produkte drängen wird; weniger wahrscheinlich ist eine Abschottung des US-Marktes, um über sinkende Importe die Handelsbilanz zu verbessern. Dementsprechend kommt Bush die derzeitige Entwicklung des Dollars entgegen, die die Wettbewerbsfähigkeit der US-Exporteure deutlich stärkt. Präsident Bushs handelspolitische Schlagkraft hängt dabei grundlegend von der Verlängerung der *Trade Promotion Authority* (ehemals *Fast Track*) ab, die am 30. Juni 2005 ausläuft. Allerdings stehen hier seine Chancen erheblich besser als noch im Jahr 2002, da sich die Mehrheitsverhältnisse im Senat und Repräsentantenhaus deutlich zugunsten der Republikaner verschoben haben.

Nach wie vor werfen die zahlreichen transatlantischen Handelskonflikte, insbesondere Airbus/Boeing, einen Schatten auf die Handelspolitik Bushs. Auch wird seine Handelspolitik maßgeblich vom Wirtschaftswachstum und der Arbeitsmarktentwicklung in den USA abhängen: Sind diese eher negativ, steigt die Gefahr protektionistischer Maßnahmen für bestimmte Sektoren – insbesondere arbeitsintensive Bereiche wie Stahl und Textilien – erheblich. Dass Bush nicht vor temporären protektionistischen Maßnahmen zurückschreckt, haben die Schutzzölle für Stahl und die *Farm Bill* in seiner ersten Amtsperiode gezeigt.